

# 国家林业局关于改革和完善 集体林采伐管理的意见

林资发[2009]166号

各省、自治区、直辖市林业厅（局），内蒙古、吉林、龙江、大兴安岭森工（林业）集团公司，新疆生产建设兵团林业局：

为贯彻落实中央林业工作会议和《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》（中发〔2008〕10号）精神，进一步调动广大森林经营者发展林业的积极性，促进森林可持续经营，加快现代林业建设，现就改革和完善集体林采伐管理提出如下意见。

## 一、充分认识改革和完善集体林采伐管理的重要意义

1. **改革和完善集体林采伐管理是党中央、国务院作出的重要决策。**《中共中央 国务院关于全面推进集体林权制度改革的意见》（以下简称《意见》）中指出，要完善林木采伐管理机制，改革商品林采伐限额管理。中央林业工作会议进一步指出，“只有建立科学的林木采伐管理制度，才能使造林经营得到应有的回报，让经营者充分共享林业发展成果，才能形成森林保护与利用的良性循环，实现越采越多、越采越好、青山常在、永续利用”。进一步改革和完善集体林采伐管理，已成为林业建设的一项重要任务。

2. **改革和完善集体林采伐管理是深化集体林权制度改革的必然要求。**科学的森林采伐管理是“放活经营权、落实处置权、保障

收益权”的关键。集体林权制度改革使林业的生产关系发生了重大变化，广大林农成为森林经营的主体，只有与时俱进地改革和完善集体林采伐管理，才能切实保障森林经营者的合法权益，进一步调动广大经营者发展林业的积极性，释放出人的巨大潜能和林地的巨大潜力，实现农村生产力的大解放。

**3.改革和完善集体林采伐管理是促进森林可持续经营、发展现代林业的重要举措。**实现森林可持续经营是发展现代林业的重要内容。科学的采伐管理是实现森林可持续经营的重要途径。改革和完善集体林采伐管理，逐步实现由限额指标管理转向森林可持续经营、多功能发挥和多目标管理，有利于充分发挥其在林业分类经营中的科学引导作用，在林业生产力发展中的激励作用，在林业改革中的基础作用，有利于促进林业三大体系建设，充分发挥林业的多种功能，推动现代林业健康发展。

**4.改革和完善集体林采伐管理是满足经济社会发展对林产品需求的有效途径。**立足国内解决林产品供应问题，是我国林业发展的重要目标，科学的采伐管理是形成森林资源培育与林产品供给良性循环的基础措施。随着经济社会发展，我国林产品供需矛盾日益尖锐，必须改革和完善集体林的采伐管理，建立健全有利于促进森林经营、合理采伐、科学利用的机制，才能不断提高森林质量，增加森林资源总量，保障森林产品的供给，最大限度地满足经济社会发展的需求。

## **二、改革和完善集体林采伐管理的指导思想、基本原则和总体目标**

**5.指导思想。**以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持严格保护、积极发展、科学经营、持续利用的方针，在集体林明晰产权、承包到户的基础上，创新森林采伐管理机制和经营模式，大力推进森林可持续经营，不断提高森林质量、优化森林结构、增加森林资源总量，建设和培育稳定的森林生态系统，解放和发展林业生产力，为发展现代林业、建设生态文明、促进科学发展奠定坚实基础。

## **6.基本原则。**

坚持分类管理、分区施策，对不同森林类型、不同森林经营主体，实行不同的管理方式。

坚持简化程序、提高效率，为森林经营者提供便捷、优质、高效服务。

坚持先行试点、循序渐进，确保森林采伐管理改革有序推进。

坚持依法行政、规范管理，保障森林经营者的合法权益。

坚持统筹兼顾、协同推进，全面完善集体林采伐管理的综合措施。

**7.总体目标。**用5年左右时间，基本完成改革和完善集体林采伐管理机制的任务。改革采伐管理服务方式，简化审批程序，推行采伐限额公示制，建立健全简便易行、公开透明的管理服务新模式；创新采伐管理方式，逐步建立森林分类管理新机制；完善采伐限额管理制度，逐步实现由限额指标管理向采伐备案管理的转变，建立以森林经营方案为基础的森林可持续经营的新体制。

**8.改革范围。**改革和完善集体林采伐管理的范围是指：通过集

体林权制度改革,产权明晰给林农所有的森林和仍由集体经营的森林以及其他非国有林。

### **三、改革和完善集体林采伐管理内容和方式**

**9.简化森林采伐管理环节。**森林经营者需要采伐林木时,可由就近的林业工作站协助办理林木采伐许可证。县级林业主管部门要简化环节,提供林权审核、伐区设计和审批发证等“一站式”服务。实行伐区简易设计,林业主管部门由“伐前拨交、伐中检查、伐后验收”的全过程管理,改为森林经营者伐前、伐中和伐后自主管理,林业主管部门提供指导服务和监督管理。

**10.推行森林采伐公示制度。**各级林业主管部门要公布采伐限额(含追加和结转的限额)以及森林采伐管理政策;凡符合采伐条件的森林和经县级林业主管部门审核后的林木采伐计划,必须在县级林业主管部门网站和乡村告示栏公开。森林经营单位或个人对采伐计划和采伐审批有疑问的,可提出书面质疑,林业主管部门应及时公开反馈。上级林业主管部门和有关监督机构,应加强对辖区内采伐指标分配、采伐审批的指导和监督,并定期公布检查监督结果。

**11.实行森林采伐分类管理。**非林业用地上的林木,不纳入采伐限额管理,由经营者自主经营、自主采伐;林业用地上的林木继续实行采伐限额管理。

商品林采伐类型简化为主伐、抚育采伐和其他采伐,抚育采伐和其他采伐可占用主伐指标,各项指标可向以后各年度结转使用;公益林可以依法进行抚育采伐、更新采伐和其他采伐,采伐指标不可结转使用。

**12.完善森林采伐限额管理办法。**森林采伐限额管理以森林经营方案为基础，依据森林经营方案核定年森林采伐限额；对森林采伐实行由蓄积量和出材量双项控制改为由蓄积量单项控制；皆伐作业的按照面积控制；年度木材生产计划实行备案制。

#### **四、促进森林可持续经营管理体系建设**

**13.编制全国森林可持续经营实施纲要。**构建以全国林业发展区划及森林资源经营管理分区施策导则为基础的宏观指导体系，指导森林经营方向及生产力布局。国家林业局组织编制《全国森林可持续经营实施纲要》，总结我国森林可持续经营的成就与经验，提出新时期森林可持续经营的指导思想、基本原则和总体目标，明确主要任务和重点领域，强化保障措施，指导我国森林可持续经营工作，为全面提高我国森林经营管理水平奠定基础。

**14.编制区域森林可持续经营规划。**在《全国森林可持续经营实施纲要》的指导下，构建以区域可持续经营规划为基础的区域决策体系，进一步细化森林功能分区，制定最佳森林经营和采伐利用模式，形成森林可持续经营的区域基本构架。在森林资源规划设计调查（以下简称“二类调查”）的基础上，省级和县级林业主管部门要以森林分类经营为主导，根据经济社会发展和生态建设的总体要求，编制省、县级森林可持续经营规划。通过森林可持续经营规划，确定森林经营方向、经营模式、采伐利用方式及相应的政策措施，形成森林可持续经营的区域空间框架，协调森林功能配置与经济社会发展和生态建设的总体要求。

**15.推进森林经营方案的编制和实施。**构建以森林经营方案为

基础的经营管理体系,使森林经营和森林采伐利用活动与森林可持续经营规划、森林经营方案相衔接。国家林业局研究制定简易森林经营方案编制规范;县级林业主管部门要在县级森林可持续经营规划框架下,引导森林经营者编制森林经营方案,特别是林业工作站要指导和帮助林农编制简易森林经营方案。通过实施森林经营方案,将森林资源培育和采伐利用等森林经营措施落实到山头地块,逐步实现经营者科学经营森林资源。

林农编制的简易森林经营方案,由县级林业主管部门组织认定;林农联合体及其他森林经营者编制的森林经营方案,由县级以上林业主管部门审定;跨行政区域单位编制的森林经营方案,由双方共同的上一级林业主管部门审定。

**16.推广森林可持续经营模式。**构建以多种森林经营方法、模式为基础的技术支撑体系,指导各类经营者科学经营森林资源。各级林业主管部门要加强森林可持续经营试验示范点建设,通过对典型森林经营模式的总结,形成不同类型森林经营的采伐利用技术标准和多种森林可持续经营模式。

## **五、抓好森林采伐管理改革试点**

**17.稳步推进试点工作。**国家林业局在全国范围内启动的森林采伐管理改革和森林可持续经营管理试点,为改革和完善集体林采伐管理,促进森林可持续经营探路子、出经验、作示范。各地试点工作必须自始至终贯穿森林可持续经营这条主线,抓住建立便捷高效的森林采伐审批机制和县级森林经营规划、森林经营方案编制这两个重点,细化试点方案,宣传试点政策,落实保障措施,积极稳

妥地推进试点工作。

**18.发挥试点的创新和带动作用。**各地要结合经济社会和林业发展实际，在推进试点工作过程中，突出分类指导，突出地方特色，突出机制创新，在采伐指标分配、简化审批手续、优化限额结构、编制森林经营规划和森林经营方案以及推广可持续经营管理模式等方面，充分发挥试点的示范和带动作用；要系统总结试点经验，对经过实践检验，广大森林经营者满意的试点成果，及时吸收到相关的技术规程和政策法规中。

## **六、做好集体林采伐管理的基础工作和相关改革**

**19.推进森林资源调查监测工作。**各地要有计划、有步骤地开展森林资源二类调查工作，明确管理机构，充实专业人员，加强森林资源档案建设和管理，及时更新森林资源信息，逐步建立和完善以二类调查为基础、动态管理的森林资源管理信息系统，做到监测区域全覆盖，监测成果数字化；要规范林业数表管理，积极开展基础数表的修订工作，完善林业数表体系，为森林采伐管理和森林可持续经营提供翔实、可靠的依据。

**20.完善森林采伐管理相关规程规范。**各地要抓紧对现有的森林采伐管理相关规程规范进行系统清理，凡是法律依据不明确、制定主体不当及超越职权范围，或者与法律法规相抵触的规范性文件，要及时废止；凡是与现代林业建设、集体林权制度改革以及森林科学经营不相适应的规程规定，要结合实际，尽快修改完善，为广大森林经营者创造良好的政策环境。

**21.强化木材运输检查监督。**各地要进一步理顺木材运输检查

管理体制，切实解决木材检查人员编制和经费；组织编制《全国木材检查站建设规划》，合理调整木材检查站布局，加强基础设施和执法装备建设；逐步建立起以固定检查为主、流动检查为辅的木材运输检查监督新机制；执行持证上岗和统一装识制度，规范执法行为；实行全国统一的木材运输证；在报刊、网站等媒体以及木材检查站公告栏，公布各地凭证运输名录，规范木材运输秩序。

## **七、改革和完善集体林采伐管理的保障措施**

**22.加强对集体林采伐管理改革的组织领导。**按照《决定》和《意见》的要求，各地要将森林采伐管理改革作为当前林业改革和发展的重要内容，实行主要领导负责制，层层落实责任，做到认识到位、领导到位、措施到位、资金到位；各级林业主管部门要组成专门工作机构，明确职责、落实责任，及时对改革中出现的新问题进行研究，对改革成果进行总结梳理，研究制订相应的采伐管理办法和配套措施。

**23.加大资金扶持力度。**各地要积极筹措资金做好森林资源二类调查，编制好区域森林可持续经营规划和各类森林经营方案，加快各类数表修编和管理信息系统建设，特别是采伐管理电子政务平台建设。要积极争取各级财政安排森林资源二类调查、区域森林可持续经营规划、森林经营方案编制专项资金，逐步加大对基层木材检查站基础设施的投入力度。

**24.建设廉洁高效的森林资源管理队伍。**森林资源管理队伍肩负依法对森林资源的培育、利用和保护实施管理与监督的重大责任。要以加强思想政治建设和执政能力建设为核心，进一步加强队



伍的思想、组织、作风、制度和业务建设，强化理论武装和实践锻炼，加大培训力度，强化依法行政和执政为民意识，全面提高队伍的整体素质、监管能力和执法水平。逐步建立起制度完备、作风优良、廉洁高效、运转协调的森林资源管理体系。

**25.加强森林采伐管理改革的监督检查。**国家林业局各派驻森林资源监督机构和各直属林业调查规划设计院要强化服务意识，主动融入改革，调整检查方法和监督内容，充分发挥监督检查的作用，深入基层，调查研究，及时掌握改革过程中出现的新情况、新问题，确保改革工作扎实有序地推进。

**26.严厉打击破坏森林资源的违法犯罪行为。**各地要强化对重要领域和关键环节的监管，切实保护好广大森林经营者的合法权益。对借改革之机出现的乱砍滥伐、无证运输、非法经营加工等严重破坏森林资源的违法犯罪行为进行严厉打击。对群众反映强烈、影响恶劣的案件，实行逐级挂牌督办，一查到底，依法追究有关人员的责任。

二〇〇九年七月十五日